

## Inquérito civil e ação civil pública para a prevenção de acidentes do trabalho: recente posição do Supremo Tribunal Federal

José Marcelo Menezes Vigliar<sup>(\*)</sup>

Promotor de Justiça – SP

### § 1º A importância do tema

Desde quando escrevi o livro “Ação Civil Pública” (1997) e até a sua 3ª edição (1999), não havia dedicado um Capítulo para o estudo da denominada ação civil pública (e o inquérito civil) para a prevenção e tutela de acidentes do trabalho e do meio ambiente do trabalho.

A jurisprudência dominante, conforme exporei adiante, e a doutrina verdadeiramente científica, ou seja, aquela desapegada de posições xenófobas, sempre entenderam que o Ministério Público, enquanto aquela Instituição definida no art. 127 da Constituição Federal, é que, concorrentemente com as demais entidades legitimadas (vide art. 5º da Lei nº 7 347/85), deveria, através da ação civil pública defender o meio ambiente do trabalho, a fim de evitar que acidentes viessem a vitimar, muitas vezes com o custo da própria vida, ou mesmo mediante lesões físicas e psíquicas irremediáveis, os trabalhadores.

Assim, eu imaginava que não haveriam novidades a considerar neste importantíssimo campo de atuação, até porque – e refiro-me particularmente ao Ministério Público do Estado de São Paulo – sempre soube que o Ministério Público vinha atuando decisivamente para desempenhar esta função institucional que, insisto, é destinada ao Ministério Público como um todo e não ao Ministério Público da União, ou aos Ministérios Públicos Estaduais.

No que tange ao inquérito civil, é verdade, somente o Ministério Público detém a possibilidade de instaurá-lo, presidi-lo e utilizá-lo (os demais legitimados do referido art. 5º, não), quando se verifique a hipótese de ajuizamento de ação civil pública. Ainda assim, o inquérito civil é destinado ao Ministério Público como um todo (v. art. 129, III, da Constituição Federal).

(\*) Mestre em Direito Processual Civil pela Faculdade de Direito da USP.

Contudo, para a própria utilização das demandas coletivas, que venham a veicular pretensões coletivas em prol da defesa (e até mesmo da reparação de interesses individuais homogêneos de trabalhadores acidentados) das condições que evitam a ocorrência deste mal social que é o acidente do trabalhador, não há que se perder tempo acerca da indiscutível e inteligente sistemática optada pelo legislador, quando previu o número dos legitimados para tais demandas: ou seja, criou um sistema de legitimação concorrente e disjuntiva para as ações civis públicas em geral e para as que objetivem prevenir e corrigir condições adversas no chamado meio ambiente do trabalho em particular. Sinceramente, espero que nenhum leitor deste artigo desconheça que a sistemática criada pelas Leis nºs 7 347/85 e 8 078/90 (várias e várias vezes destacada pela doutrina) viabiliza a defesa de todos os interesses transindividuais em juízo.

Em outro estudo que desenvolvi,<sup>(1)</sup> conclui que o raciocínio deve ser contrário ao que geralmente se faz, ou seja, não devem os operadores do direito nutrir preocupações acerca de quais seriam os interesses transindividuais tuteláveis pela ação civil pública: se o interesse for do tipo transindividual e indivisível, ou divisível mas de origem comum, a chamada ação civil pública passa a ser um imperativo para aqueles interesses e uma possibilidade a mais para estes.

Aliás, multiplicar as hipóteses de defesa do acidente do trabalho mediante o fomento da sistemática da legitimação concorrente é um imperativo no Brasil de hoje que, segundo prega o próprio Governo Federal e outras fontes até menos autorizadas, significa uma atividade essencial para evitar que novos e continuados acidentes se verifiquem e, assim, poupar os recursos da própria previdência, historicamente mal administrados e sujeitos a ataques de agentes públicos ímprobos.

Até aqui, convenhamos, nenhuma novidade e, assim, não havia de minha parte uma maior preocupação acerca do destino das demandas coletivas na esfera acidentária.

### § 2º A importância do precedente criado pelo Supremo Tribunal Federal

Contudo, em recente pronunciamento, o Egrégio Supremo Tribunal Federal, que sempre vem defendendo as grandes conquistas institucionais do Ministério Público, Instituição esta que sempre age nos limites de suas missões previstas em lei e que são gravadas a partir do próprio Texto Supremo (cfr. Constituição Federal, art. 129 e seus incisos), firmando

(1) Cf. “Tutela jurisdicional coletiva” 2ª ed. São Paulo: Atlas, 1999.

posições de extremada importância e alcance social,<sup>(2)</sup> prolatou uma respeitável decisão que, se não interpretada de forma correta, poderá levar a conclusões que, para além da discussão do cabimento da ação civil pública e de quem deva ser o seu autor, prejudicará, efetivamente, os trabalhadores, que no caso constituem a parte desamparada, ampliando a legião de acidentados e aumentando o déficit da Previdência Social.

Que ninguém diga que não se deve dedicar estudos a casos particularizados.

O problema não é o da consideração de um caso isolado e, de suas premissas e conclusões, utilizá-lo estendendo-o para a generalidade. Não.

O problema, conforme ficará absolutamente cristalino logo adiante, são as consequências de tal julgado, seja porque é pioneiro, seja porque prolatado pelo Supremo Tribunal Federal, seja porque terá o condão, se mal interpretado, de alterar toda a sistemática utilizada pelos Ministérios Públicos Estaduais até hoje que, repito, é de inestimável valia para os trabalhadores.

Refiro-me ao recentíssimo Recurso Extraordinário nº 206.220-1, oriundo de Minas Gerais, julgado em 16 de março de 1999, que afirmou competir a justiça especializada do trabalho o julgamento de uma determinada demanda (não o de todas que versem sobre o meio ambiente do trabalho), porque veiculava pedidos que, refletindo diretamente na relação de trabalho, na forma que prevê o art. 114 da Constituição Federal, levariam aquele caso para o âmbito daquela justiça.

Contudo – e este aspecto também preocupa e muito – porque pode vir a caracterizar o julgado referido, sempre com o devido respeito, como extrapolador dos limites que foram deduzidos em juízo, ou seja, pode nos levar à afirmação de que é *extra petita*, houve manifestação expressa sobre a atribuição para tais casos de atuação do Ministério Público do Trabalho e, assim, se a interpretação não for acomodada, não mais do Ministério Público dos Estados, como sempre ocorreu.

Se mal – muito mal mesmo – interpretado o respeitabilíssimo Julgado de uma forma apressada, teríamos a seguinte conclusão falsa, após uma leitura desprovida de critérios: as demandas que veiculam pretensões tendentes a análise do que se convencionou chamar de “meio

(2) Como no caso do julgado que reconheceu legitimidade para o Ministério Público ajuizar ação civil pública para fixação de critérios para as mensalidades escolares, que constituiu uma grande vitória na área da defesa coletiva do consumidor. Cf. Recurso Extraordinário nº 185.360/SP, 2ª Turma, Rel. Min. Carlos Velloso, DJU de 20 de fevereiro de 1998. Antes deste, o Recurso Extraordinário nº 163.231/SP, tendo como relator o Ministro Maurício Corrêa.

ambiente do trabalho”, buscando adequá-lo às mínimas condições que evitem acidentes e doenças do trabalho (e, assim também a investigação prévia que se realiza no inquérito civil), devem sempre ser ajuizadas na justiça do trabalho e sempre pelo Ministério Público do Trabalho (esta seria a súmula do entendimento equivocado que se quer evitar).

### § 3ª Acidentes do trabalho e competência da justiça especializada do trabalho

Não é isso, contudo, o quanto se deve apreender do referido Recurso Extraordinário que poderia, volto a dizer, se mal interpretado, prejudicar a atuação diligente e indispensável dos Ministérios Públicos Estaduais.

Primeiro, quero destacar que, na multiplicidade das relações que envolvem os trabalhadores e o meio ambiente do trabalho a que se sujeitam, é plenamente possível imaginar hipóteses que jamais – jamais mesmo – levariam o caso para a justiça especializada do trabalho, porque, nem sempre, o meio ambiente do trabalho está envolto em questões que digam respeito a “controvérsias decorrentes da relação de trabalho”, como prevê o art. 114 da Constituição Federal, que é o fator determinante para a fixação da competência daquela justiça especializada.

O próprio caso versado no Acórdão é um exemplo, porque considerava como causa de pedir a precariedade das condições do meio ambiente do trabalho, encontráveis no âmbito das instituições financeiras rês (bancos) que, aliado (esta é a expressão constante da causa de pedir, transcrita na pág. 5 do referido Acórdão) a excesso de serviços, não cumprimento de período mínimo de onze horas entre duas jornadas etc., vieram a causar e agravar lesões por esforços repetitivos (LER) nos trabalhadores dos 21 (vinte e um) bancos que freqüentaram o pólo passivo da demanda ajuizada pelo Ministério Público do Estado de Minas Gerais.

Quem tem um mínimo conhecimento sobre as lesões que podem surgir mediante o emprego pelo trabalhador de esforços repetitivos (mesmo que seja um conhecimento intuitivo), pode imaginar, sem grandes exigências do intelecto, que tais lesões que, no caso dos bancários, via de regra, proporcionam-lhes tendinopatias de variadas naturezas, agravam-se se as condições mínimas das jornadas, se o período mínimo de descanso etc., não forem observados. Raramente o são.

Claro que, se houver um dissídio coletivo para que se passe a respeitar tais limites, ou mesmo alterar aqueles constantes do contrato de trabalho de determinada categoria, e desde que a isso se limite a demanda, competente seria mesmo a Justiça do Trabalho.

No caso em análise, contudo, parece-me que claro o pedido feito pelo Ministério Público de Minas Gerais: houve uma associação das más condições do ambiente de trabalho daqueles bancários, com problemas que gravitaram em torno de uma má observância da jornada, do repouso necessário etc. Ou seja, porque não havia respeito ao mínimo que se pode esperar das condições previstas para o contrato de trabalho, é que o meio ambiente passou a apresentar-se como hostil.

Se o repetitivo esforço proporciona a lesão; se o meio ambiente do trabalho já não é adequado, até porque a função exercida pelos trabalhadores (bancários) do caso em tela reclama pelo descanso, alternância de funções etc.; claro fica que as lesões se agravarão àqueles que já padecem do mal (LER), ou surgirão prematuramente nos trabalhadores ainda preservados, se jornada de trabalho e outras questões mencionadas no Acórdão também forem desrespeitadas.

Impossível para o caso, conforme apresentado e deduzido em juízo, a desconsideração de elementos próprios da relação empregatícia. Meio ambiente do trabalho e condições do contrato de trabalho, no caso, implicam-se diretamente.

O que o mencionado Recurso Extraordinário pôde julgar, até porque estava adstrito ao caso colocado para a sua análise naqueles autos, foi uma hipótese que, em tese, até poderia, diante das peculiaridades ali veiculadas, levar o julgamento para a justiça especializada do trabalho.

De qualquer forma, não cabe a generalização, que é a interpretação que deve ser evitada.

O Excelentíssimo Senhor Ministro Marco Aurélio, relator do mencionado Recurso Extraordinário, foi absolutamente claro quando afirmou na fundamentação do Acórdão que ele se limitava a analisar o objeto daquela demanda, tanto que, em mais de uma passagem transcreveu os pedidos feitos pelo Ministério Público do Estado de Minas Gerais (ilustro com o quanto foi citado na pág. 5 e, depois, ininterruptamente, da pág. 6 até a pág. 8 do Julgado, que pode ser consultado pela Internet, no site do Supremo Tribunal Federal).

Com aquele pedido, até poderíamos imaginar, que fosse razoável a interpretação dada.

Contudo, que fique bem claro, a despeito da ementa, que não serão todos os casos de meio ambiente do trabalho que deverão ser apreciados pela justiça especializada do trabalho.

Mas, para que ninguém venha a estranhar todas essas ressalvas, apresso-me em responder uma pergunta que pode estar surgindo: por que

não competir à justiça especializada do trabalho as questões envolvendo o meio ambiente do trabalho?

Tal pergunta, pode veicular alguma sorte de preconceito, fato absolutamente inexistente nestas colocações. De fato, em casos especialíssimos, até poderíamos imaginar que a justiça do trabalho viesse a julgar o evento. A especialização, nestas hipóteses (ou seja, se e quando ocorrerem os eventos que o art. 114 da Constituição Federal menciona) seria salutar, porque proporcionaria uma maior segurança para o jurisdicionado.

Contudo, ainda considerando o elemento de especialização, não podemos olvidar que ele se presta também a excepcionar hipóteses. Assim, somente nas hipóteses e limites de eventos que sejam atraídos pelo estatuído no mencionado dispositivo constitucional é que se poderia considerar aquela justiça especializada competente para as ações civis públicas envolvendo a defesa do meio ambiente do trabalho.

Nesse sentido, porque o problema do meio ambiente do trabalho é sempre um interesse indivisível ao grupo, categoria, ou classe de trabalhadores que se sujeitam a determinadas condições ambientais de trabalho, é que se utilizará de demandas coletivas para a defesa das condições seguras e salubres daquele ambiente.

Com algumas alterações, o conteúdo deste artigo foi mencionado no meu livro "Ação Civil Pública" (Atlas: 1999 – 4ª Ed.), porque – e aqui a preocupação se repete – sendo aquele livro destinado ao estudo justamente da denominada ação civil pública, essencial me pareceu fazer todas estas ressalvas, sobretudo para evitar interpretações limitativas da competência da justiça comum estadual.

Contudo, continua a preocupação, porque poderíamos, a pretexto de delimitar a competência da justiça do trabalho ou da justiça comum estadual, quando o objeto da ação civil pública para a defesa do meio ambiente do trabalho, limitar a atuação do Ministério Público dos Estados.

Assim, considerava eu logo acima, o julgado poderia, ainda, assumir contornos de um julgado *extra petita*, diante da limitação que impôs ao desenvolvimento das funções do Ministério Público, porque teria julgado fora do pedido realizado, proferindo um provimento diferente do conflito verificado nos autos. É o quanto analisarei adiante.

#### § 4º O Ministério Público e a defesa do meio ambiente do trabalho

Mais uma vez, e agora mencionando trecho do próprio Julgado do Recurso Extraordinário nº 206.220-1, quero destacar que a "ação civil



pública revela legitimação concorrente e o Ministério Público atua, em si, visando tornar prevalecentes as normas trabalhistas, no que voltadas à proteção dos prestadores dos serviços" (cf. pág. 9 do julgado)

A doutrina e a jurisprudência, de forma absolutamente coerente, vêm entendendo que a ação civil pública não é um instrumento processual exclusivo do Ministério Público.

O legislador, consciente desse fato, além das previsões que faz nas diversas leis que tutelam interesses transindividuais, prevendo um rol extenso de legitimados, ainda fomenta a integração da atuação dos legitimados como é o caso e exemplo do que preceituou o art. 113, da Lei nº 8.078/90, que, introduzindo o § 5º no art. 5º da Lei nº 7.347/85, assim determinou: "Admitir-se-á o litisconsórcio facultativo entre os Ministérios Públicos da União, do Distrito Federal e dos Estados na defesa dos interesses e direitos de que cuida esta lei"

Toda a doutrina destaca a importância da integração existente entre a Lei nº 8.078/90 e a Lei nº 7.347/85.

Contudo, de forma expressa aquela operou uma importante derrogação nesta, deixando bem claro dois fatores, que se me apresentam indiscutíveis: a) há a necessidade de proporcionar uma maior tutela aos interesses transindividuais; assim, quanto mais forem os mecanismos e quanto mais forem os legitimados e quanto mais se proporcionar a atuação conjunta dos legitimados, mais resguardados restarão os interesses difusos, coletivos e individuais homogêneos; b) assim como já vinha se posicionando a doutrina<sup>(3)</sup> e a jurisprudência, de forma absolutamente coerente com as finalidades da sistemática das demandas coletivas, há que se verificar que não constitui tarefa correta fragmentar a legitimação do Ministério Público entre os seus vários Ministérios Públicos, porque, como venho de dizer, o legislador e o intérprete devem estar atentos à vontade da Constituição Federal que, antes de apresentar a estrutura do Ministério Público, disse de sua missão institucional, ou seja, o quanto foi gravado no art. 127 daquela Carta Política.

Tudo isso para dizer e reafirmar que não constituiu como pedido principal da demanda que gerou o comentado Recurso Extraordinário nº 206.220-1, os limites da legitimação do Ministério Público do Trabalho,

(3) Expressivas são as lições de Nelson Nery Junior e Rosa Maria Andrade Nery, quando afirmam: "Cada órgão do MP pode, sozinho, sem anuência de outro, ajuizar a ACP, e o eventual litisconsórcio que se formará entre eles será facultativo. O MP estadual pode ajuizar, sozinho, ACP na justiça federal, ao mesmo tempo em que o MP da união pode propor, sozinho, ACP na justiça estadual. O titular de ação é o MP como instituição, e não por seus órgãos fragmentados".

que acabou, para dirimir o conflito de competência no Recurso Extraordinário que examino, dizendo das funções que devem exercer os órgãos fracionários do Ministério Público.

Ainda que se argumente que, por se tratar de matéria de ordem pública, poderia ter sido tratado o problema de tal limitação de atuação, porque refletiria na legitimação, ainda assim, as premissas estariam equivocadas, haja vista que a legitimação para as demandas coletivas não questiona deste ou daquele órgão do Ministério Público.

O Ministério Público, tal qual definido no art. 127 da Constituição Federal, porque um adequado representante da sociedade na defesa dos interesses transindividuais, é quem deve fazer a defesa dos interesses difusos coletivos e individuais homogêneos, inclusive aqueles relacionados ao meio ambiente do trabalho. Se for o caso, que atuem conjuntamente, em litisconsórcio facultativo.

Contudo, como considera corretamente a doutrina especializada, podem agir isoladamente.

### § 5º Sobre o art. 83, III, da Lei Complementar nº 75

O Recurso Extraordinário nº 206.220-1 afirma, de forma expressa, que o Ministério Público do Trabalho, diante da previsão do art. 83, III, da Lei Complementar nº 75, é que deveria realizar a defesa do meio ambiente do trabalho se – até porque não deveria (e não o fez) o mencionado julgado ter tratado a questão de forma genérica, ou seja, para todos os futuros casos – ocorressem as hipóteses tais quais as descritas no modelo apresentado para julgamento.

Sustentou Sua Excelência, o Ministro Relator, que a previsão constitucional não veicula a distinção necessária, que apontaria o órgão fragmentário do Ministério Público que defenderia o meio ambiente do trabalho. Assim, carente o Texto Supremo da identificação, correto o teor da referida Lei Complementar (conhecida como Lei Orgânica do Ministério Público da União), que atribuiu ao Ministério Público do Trabalho, "o exercício das (...) atribuições junto aos órgãos da Justiça do Trabalho (dentre elas): III – Promover a ação civil pública no âmbito da Justiça do Trabalho, para a defesa dos interesses coletivos, quando desrespeitados os direitos sociais constitucionalmente garantidos"

Entretanto, se tal orientação fosse correta (coloco em dúvida, porque estaria rendendo importância exacerbada à Lei, em detrimento de toda a construção doutrinária e jurisprudencial), então haveria de ser considerada também, *ad exempla*, a orientação da Lei Complementar Estadual nº 734,

de 26.11 1993, a Lei Orgânica do Ministério Público de São Paulo, que preceitua em seu art. 295, II: "Promotor de Justiça de Acidentes do Trabalho: relações jurídicas de natureza acidentária, inclusive para a defesa dos interesses difusos ou coletivos relacionados ao meio ambiente do trabalho"

Vale dizer, se o critério para a fixação deveria se dar pelas leis que disciplinam a atividade do Ministério Público, então, desde 1993, pelo menos, fica evidente que, no âmbito do Ministério Público do Estado (em particular, o de São Paulo), há a possibilidade de investigação e atuação no âmbito do meio ambiente do trabalho.

Portanto, as interpretações que buscam a exclusividade do exercício da ação civil pública não podem sustentar-se porque o legislador vem mostrando que jamais esta seria a vontade do Estado Brasileiro, no que tange à defesa dos acidentados e, o que é mais importante, à prevenção de acidentes, com a necessária e prévia tutela do meio ambiente do trabalho

#### § 6<sup>º</sup> Conclusões

Como conclusão, fica evidente que o Respetabilíssimo Julgado do Egrégio Supremo Tribunal Federal não alterou a sistemática existente e não julgou *extra petita*, quando mencionou a atribuição concorrente do Ministério Público do Trabalho.

Com certeza, se alguma hipótese revelar que o meio ambiente do trabalho não guarde relações diretas com as relações jurídicas de natureza trabalhista, então fica resguardada a competência da justiça comum estadual.

Quanto à atuação dos órgãos fragmentados do Ministério Público, diante da sistemática da legitimação que disciplina as ações coletivas, jamais poderíamos concluir que haveria uma legitimação exclusiva do Ministério Público do Trabalho e que, bem ao contrário, como ensinou Nelson Nery Júnior, em nota mencionada neste mesmo artigo, a atuação pode e deve ser concorrente.

Ganha o trabalhador, ganha o governo, porque as demandas coletivas que tutelam o meio ambiente do trabalho, repito, proporcionam, a médio e longo prazos, uma diminuição da ocorrência de acidentes do trabalho, que oneram os cofres da previdência.